



## Торговля и цель 2 в области устойчивого развития: варианты мер политики и связанные с ними компромиссы

В рамках цели 2 в области устойчивого развития (ЦУР) перед правительствами ставятся такие задачи, как *«ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства»*. В рамках ЦУР 2 сформулировано пять задач, направленных на улучшение положения: покончить с голодом (2.1); покончить со всеми формами недоедания (2.2); удвоить продуктивность сельского хозяйства и доходы мелких производителей продовольствия (2.3); обеспечить создание устойчивых систем производства продуктов питания (2.4); и обеспечить сохранение генетического разнообразия (2.5). В дополнение к ним сформулировано три целевых задачи в отношении средств осуществления.

### 2 МИР БЕЗ ГОЛОДА



### Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства

**2.1** К 2030 году **покончить с голодом** и обеспечить всем, особенно малоимущим и уязвимым группам населения, включая младенцев, круглогодичный доступ к безопасной, питательной и достаточной пище.

**2.2** К 2030 году **покончить со всеми формами недоедания**, в том числе достичь к 2025 году согласованных на международном уровне целевых показателей, касающихся борьбы с задержкой роста и истощением у детей в возрасте до пяти лет, и удовлетворять потребности в питании девочек подросткового возраста, беременных и кормящих женщин и пожилых людей.

**2.3** К 2030 году **удвоить продуктивность сельского хозяйства и доходы мелких производителей продовольствия**, в частности женщин, представителей коренных народов, фермерских семейных хозяйств, скотоводов и рыбаков, в том числе посредством обеспечения гарантированного и равного доступа к земле, другим производственным ресурсам и факторам сельскохозяйственного производства, знаниям, финансовым услугам, рынкам и возможностям для увеличения добавленной стоимости и занятости в несельскохозяйственных секторах.

**2.4** К 2030 году **обеспечить создание устойчивых систем производства продуктов питания и внедрить методы ведения сельского хозяйства, которые позволяют повысить жизнестойкость и продуктивность и увеличить объемы производства**, способствуют сохранению экосистем, укрепляют способность адаптироваться к изменению климата, экстремальным погодным явлениям, засухам, наводнениям и другим бедствиям и постепенно улучшают качество земель и почв.

**2.5** К 2020 году **обеспечить сохранение генетического разнообразия семян и культивируемых растений, а также сельскохозяйственных и домашних животных** и их соответствующих диких видов, в том числе посредством надлежащего содержания разнообразных банков семян и растений на национальном, региональном и международном уровнях, и содействовать расширению доступа к генетическим ресурсам и связанным с ними традиционным знаниям и совместному использованию на справедливой и равной основе выгод от их применения на согласованных на международном уровне условиях.

Учитывая текущую ситуацию, это – амбициозные задачи. По последним оценкам, почти 690 миллионов человек, или 8,9 процента населения мира, недоедают и 10 процентов мирового населения живут в условиях крайней нищеты, причём большинство этих людей занимаются сельским хозяйством. В то же время системы сельскохозяйственного производства сталкиваются с целым рядом экологических проблем, связанных со здоровьем почв, выбросами парниковых газов (ПГ), перепрофилированием земель, утратой биоразнообразия, водопользованием и загрязнением и экологическими последствиями ведения сельского хозяйства.

В этом контексте значительную роль играют **торговля и связанные с ней меры политики**, поскольку правительства часто используют эти меры для обеспечения продовольственной безопасности, а также решения задач в области развития сельского хозяйства. К мерам политики, способным оказывать влияние на торговлю и рынки, относятся **пограничные меры** (например, тарифы, экспортные ограничения, нетарифные меры), а также **внутренние меры поддержки**, например, субсидирование производственных ресурсов и производимой продукции, меры по поддержанию рыночных цен, государственные инвестиции в инфраструктуру и НИР, а также некоторые виды программ поддержки доходов. Последствия каждой из этих мер политики внутри стран и на международном уровне могут быть разными в зависимости, в частности, от того, является ли страна чистым экспортёром или импортёром, небольшим или крупным производителем или потребителем, а также от того, как эти меры политики выработаны и осуществляются. Кроме того, последствия могут быть разными в краткосрочной или долгосрочной перспективе.

Поскольку некоторые из этих мер политики могут оказывать искажающее воздействие на функционирование производства и торговли, их использование ограничивается в рамках системы международной торговли, а две из этих **трёх целевых задач в отношении средств осуществления ЦУР 2 нацелены на улучшение функционирования сельскохозяйственных рынков**. В частности, в соответствии с **задачей 2.b ЦУР** перед странами ставится задача:

**«Устранять и пресекать введение торговых ограничений и возникновение искажений на мировых рынках сельскохозяйственной продукции,**

**в том числе посредством параллельной ликвидации всех форм субсидирования экспорта сельскохозяйственной продукции и всех экспортных мер, имеющих аналогичные последствия, в соответствии с мандатом Дохинского раунда переговоров по вопросам развития».**

Кроме того, в соответствии с **задачей 2.c ЦУР** перед странами ставится задача:

**«Принять меры для обеспечения надлежащего функционирования рынков продовольственных товаров и продукции их переработки и содействовать своевременному доступу к рыночной информации, в том числе о продовольственных резервах, с целью помочь ограничить чрезмерную волатильность цен на продовольствие».**

В этом контексте, а также в силу того, что директивные органы рассматривают возможности использования торговых мер и связанных с ними мер политики для достижения ЦУР 2, важно признать, что **каждая из задач в рамках ЦУР 2, равно как и собственно торговля, зачастую является самостоятельным приоритетом в политике многих стран**. Оптимальный комплекс мер политики, например, направленных на борьбу с голодом и обеспечение доступа к продовольствию для обездоленных, может отличаться от мер политики, необходимых для повышения продуктивности сельского хозяйства, или мер, необходимых для поддержки экологически устойчивых приёмов производства, и потенциально может вступать в противоречие с ними. Как таковая та или иная мера политики, предназначенная для решения одной задачи, потенциально может иметь непредполагаемые негативные последствия, подрывающие работу по решению других задач, причём не только в той стране, где эта мера применяется, но и в отношениях между торговыми партнёрами. Поэтому важно, чтобы директивные органы **определили те области, где может быть необходимость в трудных компромиссах между разнонаправленными стратегическими целями, и наметили возможные пути решения этих противоречий**.

Например, **снижение высоких импортных пошлин и поэтапная отмена тарифных квот на тот или иной товар** может способствовать решению первоочередных элементов задач 2.1 и 2.2 ЦУР на основе диверсификации

## Обзор возможных мер политики, влияющих на торговлю и рынки

### Пограничные меры

Меры ограничения импорта

Меры ограничения экспорта

Стандарты и регламенты

### Внутренние меры поддержки

Субсидирование производственных ресурсов и продукции

Поддержка рыночных цен, создание государственных запасов

Инвестиции в инфраструктуру и логистику

Инвестиции в сельскохозяйственные НИР и технологии

Программы поддержки доходов

поставок здоровых пищевых продуктов и снижения цен на продовольствие. Это происходит в силу того, что снижение пошлин способствует формированию потоков продовольствия из регионов с низкими производственными издержками и избыточным предложением в районы, где издержки производства высоки, а предложение недостаточно, что может быть особенно справедливо в отношении стран, в значительной степени зависящих от импорта продовольствия. Однако, в то же время, это может повлиять и на положение производителей в странах-импортёрах, доходы которых могут быть подорваны конкуренцией со стороны импортной продукции, что негативным образом скажется на решении задачи 2.3 ЦУР. Существование таких озабоченностей диктует необходимость постепенного подхода к либерализации торговли при условии применения защитительных оговорок, прописанных в международных торговых соглашениях, чтобы решить проблемы резкого увеличения импорта или падения цен (окончательное содержание таких защитительных оговорок всё ещё обсуждается во Всемирной торговой организации (ВТО)).

Снижение импортных пошлин может также иметь последствия и для решения задач экологической устойчивости (приоритеты в рамках задачи 2.4 ЦУР), если экологические требования у торговых партнёров разные. В такой ситуации отмена пошлин может поставить фермерские хозяйства в странах с более строгим нормативным режимом в менее выгодное положение и привести к «утечке углерода». Для решения этой проблемы меры политики, направленные на поддержку адаптации к изменению климата и смягчение его последствий, например, налоги на выбросы углерода, можно было бы дополнить пограничными мерами, например, корректировкой тарифов для предотвращения «утечки углерода» и создание равных условий для всех. Однако в рамках действующих в настоящее время правил ВТО способность стран вводить такие тарифы ограничивается [положениями о] связанных тарифах и принципом недискриминации.

Ещё одним примером коллизии приоритетов различных мер политики является применение **экспортных ограничений** – особенно между задачами краткосрочного и долгосрочного плана на внутреннем рынке, а также между стратегическими целями двух или более торговых партнёров. Экспортные ограничения часто используются с целью решения внутренних проблем продовольственной безопасности,

обусловленных наличием продовольствия и/или ростом цен на него. В ближайшей перспективе такие меры действительно могут обеспечить увеличение наличия и предотвратить рост цен на продовольствие на внутренних рынках, улучшая доступ к продовольствию, способствуя, тем самым, решению задач 2.1 и 2.2 ЦУР. Однако даже в краткосрочном плане это будет сказываться на доходах производителей (задача 2.3 ЦУР), которые могут существенно снизиться в силу падения цен на продовольствие. Кроме того, в среднесрочной и долгосрочной перспективе начальный эффект мер политики может смениться на противоположный, поскольку в условиях уменьшения ценовых стимулов и неопределённости мер политики фермерские хозяйства могут сократить площади под подпадающим под применение этих мер продуктом в следующем сельскохозяйственном сезоне, а также уменьшить инвестиции в хозяйство. Это может привести к сокращению производства и росту цен в среднесрочной и долгосрочной перспективе, снижая результативность этой меры в контексте задач 2.1 и 2.2 ЦУР.

Критически важно то, что применение экспортных ограничений способно подорвать реализацию задач 2.1 и 2.2 в странах-импортёрах, сокращая наличные объёмы продовольствия на мировых рынках, что способствует росту цен, особенно в тех случаях, если такие меры будут реализованы одновременно несколькими странами-экспортёрами. Таким образом, задачу ЦУР 2.b «устранять и пресекать введение торговых ограничений и возникновение искажений на мировых рынках сельскохозяйственной продукции» следует рассматривать в качестве призыва сократить количество ограничений на экспорт (в отличие от более частной задачи субсидирования экспорта). Соглашение ВТО по сельскому хозяйству (ССХ) содержит ряд положений, касающихся этого вопроса, однако они сравнительно мало результативны в плане защиты потребителей с низким уровнем доходов в бедных странах-импортёрах продовольствия от последствий введения экспортных ограничений на пищевые продукты в периоды внезапного резкого роста цен на мировых рынках.

Одним из наиболее спорных элементов сельскохозяйственной политики правительств в перечне внутренних мер поддержки являются **субсидирование производственных ресурсов и продукции**, а также меры по поддержанию рыночных цен. Одной из причин этого является необходимость трудного выбора между различными политическими задачами.





Например, субсидирование производственных ресурсов может быть критически важным для повышения продуктивности сельского хозяйства и снижения производственных издержек фермеров, что положительно влияет на решение задачи 2.3 ЦУР. **Меры по поддержанию рыночных цен** могут быть направлены непосредственно на повышение доходов производителей, обеспечивая гарантированный сбыт и более предсказуемые цены, по сравнению с условиями открытого рынка, что также положительно влияет на решение задачи 2.3 ЦУР.

Однако, помимо высоких бюджетно-финансовых затрат и административных издержек, связанных как с субсидированием производственных ресурсов, так и с мерами по поддержанию рыночных цен, реализация этих мер может иметь последствия международного уровня для доходов производителей стран – торговых партнёров (задача 2.3 ЦУР). В стране-импортере фермерские хозяйства могут быть не способны конкурировать на внутренних рынках с импортной продукцией, если они не имеют уровня внутренней поддержки, сходного с уровнем поддержки фермерских хозяйств в стране-экспортере. Более того, эти меры могут привести к неэффективному распределению производственных ресурсов и усугубить вредное влияние на окружающую среду. Даже в стране, где эти меры принимаются, они могут отрицательно сказаться на решении приоритетных задач экологической устойчивости (задача 2.4 ЦУР), если направлены на содействие такому производству продукции, которое сопряжено с большими объёмами выбросов парниковых газов. Для того чтобы решить эти задачи, правительства могут рассмотреть возможность введения дополнительных мер стимулирования, например, определённых мер в области управления в условиях рисков для содействия внедрению приёмов климатически оптимизированного сельского хозяйства. Однако в соответствии с действующими в настоящее время правилами ВТО, прописанными в ССХ, такие меры поддержки можно классифицировать как относящиеся к «жёлтой корзине», и, следовательно, они могут подпадать под ограничения.

В целом, правила международной торговли, прописанные в ССХ ВТО, дают правительствам существенную свободу действий в вопросах поддержки сельского хозяйства. Они предусматривают некоторые ограничения на прямое субсидирование производства, однако освобождают от любых ограничений меры, отнесённые к «зелёной корзине», которые оказывают минимальное искажающее воздействие на торговлю. К их числу относятся государственные **инвестиции в инфраструктуру**, например, в хранилища, которые могут способствовать получению фермерами лучшей цены (связано с задачей 2.3 ЦУР), дороги в сельских районах, дающие доступ фермерским хозяйствам к рынкам (связано с задачей 2.3 ЦУР) и повышающие эффективность торговли и логистики, сокращая потери продовольствия и обеспечивая доставку продукции фермерских хозяйств туда, где она необходима в данный момент (связано с задачами 2.1 и 2.2 ЦУР). Подобным же образом, государственные **инвестиции в НИР** – одно из самых прибыльных направлений оказания реализации мер поддержки сельских районов – дают положительные результаты в области продуктивности сельского хозяйства, питания и продовольственной безопасности (связано с задачами 2.1 и 2.3 ЦУР). С точки зрения торговли, и в отличие от субсидирования производственных ресурсов и продукции, такие меры поддержки не предусматривают передачу средств отдельным производителям, а осуществляются в отношении всего сектора и часто имеют целью обеспечить предоставление общественных благ. В зависимости от конкретных обстоятельств увеличение государственных ассигнований на меры такого рода может стать удовлетворяющим всех решением для многих стран.

Действительно, третьей целевой задачей в отношении средств осуществления в рамках ЦУР 2 – **ЦУР 2.а** – странам предлагается:

**«Увеличить инвестирование, в том числе посредством активизации международного сотрудничества, в сельскую инфраструктуру, сельскохозяйственные исследования и агропропаганду, развитие технологий и создание генетических банков растений и животных в целях укрепления потенциала развивающихся стран, особенно наименее развитых стран, в области сельскохозяйственного производства».**

И, наконец, торговая и сельскохозяйственная политика способны непосредственно влиять на итоги достижения ЦУР 2, воздействуя на производство и рынки, однако также могут быть важны меры политики в других областях, например, в области экологии, энергетики, а также здравоохранения и питания. Создаваемые правительством механизмы, влияющие на функционирование рынков в этих аспектах, могут воздействовать на продовольственную безопасность, питание и устойчивое сельское хозяйство и должны, поэтому, стать одной из составляющих целостного комплекса взаимодополняющих мер политики.

В перспективном плане, целенаправленная работа по обеспечению взаимодополняемости и синергизма между мерами торговой и сельскохозяйственной политики способна дать хорошие результаты в обеспечении действенности этих мер и реализации некоторых связанных с этим компромиссов. Например, во многих случаях директивные органы осуществляют меры стимулирования производства в фермерских хозяйствах, например, субсидируя производственные ресурсы и осуществляя меры по поддержанию рыночных цен, и, в то же время, вводят ограничения на экспорт, что сводит на нет стимулы для производителей. Устранению таких нестыковок поможет улучшение координации между разными министерствами и ведомствами, отвечающими за выработку и осуществление мер сельскохозяйственной и торговой политики.

Более того, следует провести практический анализ этих вопросов и обсудить их в контексте многосторонних соглашений, чтобы учитывать характер этих мер в интересах содействия достижению ЦУР 2 и соответствующих обязательств. Например, в соответствии с правилами ВТО, правительства должны будут выйти за рамки узких обязательств ликвидировать субсидирование экспорта сельскохозяйственной продукции и шире обозначить поле работы по индикаторам хода работы, чтобы они отражали весь спектр мер, затрагивающих торговлю и рынки в рамках мировой сельскохозяйственной и продовольственной систем. В нынешних условиях это обсуждение взаимосвязей между торговлей и ЦУР 2 особенно актуально. Кризис, вызванный пандемией COVID-19, напоминает нам о важной роли мировой торговли в смягчении влияния потрясений и защите источников средств к существованию, а также в обеспечении продовольственной безопасности миллионов людей по всему миру. Сейчас мировая торговая система и, в более широком плане, международное сотрудничество и координация имеют критически важное значение для обеспечения того, чтобы принимаемые странами меры по преодолению этого кризиса не приводили к расширению масштабов голода и неполноценного питания в мире, а способствовали улучшению ситуации.

За дополнительной информацией обращайтесь:

Рынки и торговля (EST)  
**Продовольственная и сельскохозяйственная организация  
Объединённых Наций (FAO)**  
Viale delle Terme di Caracalla  
00153 Rome, Italy  
e-мэйл: [trade-markets@fao.org](mailto:trade-markets@fao.org)  
интернет сайт: [www.fao.org/economic/est/trade-and-markets-home/](http://www.fao.org/economic/est/trade-and-markets-home/)

